

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIEN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het recht van voorkoop  
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

Het recht van voorkoop, dat vervat is in artikel 5.76 tot en met 5.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, wordt hervormd met het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen. Het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt daaraan aangepast.

## 1 SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld Wonen.

Strategische doelstelling 5: een beter en breder woonaanbod

Operationele doelstelling 5.1: afstemming Woonbeleid – ruimtelijk beleid

### B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2023/152 van 21 april 2023.

Op 13 juni 2023 heeft de Raad van State advies 73.633/3 gegeven. De Raad van State gaat daarbij uitgebreid in op de rechtsgronden:

- Artikel 1, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in artikel 5.76, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, in zoverre de ontworpen bepaling ertoe strekt artikel 5.208 van het Besluit Vlaamse Codex van 2021 te vervangen door een bepaling naar luid waarvan de categorieën van percelen en gebouwen per perceel worden afgebakend aan de hand van de kadastrale identificatiegegevens. De Raad verduidelijkt daarbij dat het gegeven dat in het ontworpen artikel 5.208 gewag wordt gemaakt van een afbakening *per perceel*, terwijl uit artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan worden opgemaakt dat de gemeente zones afbakt waarin de categorieën van percelen en gebouwen liggen waarvoor het voorkooprecht geldt, daaraan geen afbreuk doet. Het decreet van 21 april

2023 en de parlementaire voorbereiding erbij, zegt immers niets over de omvang die die zones moeten hebben.

- Artikel 1, 1<sup>o</sup> van het ontwerp vindt volgens de Raad van State echter geen rechtsgrond in artikel 5.76, §1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, in zoverre die bepaling voorziet dat in afwijking van artikel 5, § 1, van het decreet van 25 mei 2007 'houdende de harmonisering van de procedures van voorkeepsrechten' de melding aan het agentschap Digitaal Vlaanderen door de gemeente die de zone heeft afgebakend overeenkomstig artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, volstaat. De delegatie aan de Vlaamse Regering reikt volgens de Raad niet zo ver dat ze daarbij mag afwijken van een decretale regeling. De ontworpen bepaling wordt dan ook geschrapt. Verder merkt de Raad op dat het voormelde decreet van 25 mei 2007 dan ook niet aangepast is aan de hervorming van het voorkeepsrecht. Daarop kan worden geantwoord dat een dergelijke aanpassing intussen voorzien is met artikel 28 van het ontwerp van decreet over het Vastgoed informatieplatform dat op 26 mei 2023 een eerste keer principieel is goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
- Voor artikel 1, 2<sup>o</sup>, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van artikel 5.210 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan volgens de Raad een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in samenhang gelezen met artikel 64 van het decreet van 21 april 2023.
- Voor ontworpen artikel 2 kan dan weer een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 82 van het decreet van 21 april 2023.
- Voor ontworpen artikel 3 kan tot slot een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 60 van het decreet van 21 april 2023.
- Volgens de Raad is artikel 1, 2<sup>o</sup>, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van artikel 5.210 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, overbodig, omdat die opheffing al vervat zou zitten in artikel 1, 1<sup>o</sup>, waarbij het ganse deel 6 van boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt vervangen. De stellers van het ontwerp volgen die redenering niet. Aanwijzing 186 van de Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4 bepaalt uitdrukkelijk het volgende: "*Als u alle artikelen van één onderdeel (titel, hoofdstuk enzovoort) door een kleiner aantal nieuwe artikelen vervangt, heft u de niet-vervangen artikelen uitdrukkelijk op.*".
- In artikel 2 en 3 wordt de verwijzing naar artikel 57 vervangen door artikel 60.

## 2 INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Het recht van voorkoop, dat vervat is in artikel 5.76 tot en met 5.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, wordt hervormd met het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen. De krachtlijnen van de nieuwe regeling zijn als volgt:

- Het aantal begunstigden van het recht van voorkoop wordt beperkt tot drie: de woonmaatschappijen, Vlabinvest apb en de gemeenten. De woonmaatschappijen kunnen het recht van voorkoop uitoefenen met het oog op de verruiming of ter ondersteuning van het woonaanbod in eigendom of beheer van de woonmaatschappijen. Vlabinvest apb kan via dit recht van voorkoop een actief grond- en pandenbeleid voeren in zijn werkingsgebied om te zorgen voor een betaalbaar woonaanbod ten behoeve van modale inkomenstrekkers.
- Het is voortaan de gemeente die de categorieën van percelen en gebouwen bepaalt waarop het recht van voorkoop van toepassing is. De inhoudelijke keuze bij de afbakening van categorieën van percelen en gebouwen, behoort dus tot de lokale

autonomie. Hiermee wordt verder invulling gegeven aan de regierol van de gemeenten in het lokaal woonbeleid.

- Het functioneel recht van voorkoop, dat volgens de oude regeling van toepassing was op woningen die op een van de registers of inventarissen (leegstand, verwaarlozing, ongeschikt of onbewoonbaar) voorkwamen of op woningen waarop de begunstigde verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden heeft uitgevoerd, wordt geschrapt.
- Er worden een aantal uitzonderingen voorzien op het de uitoefening van het recht van voorkoop, waaronder de aankoop van de enige en eigen gezinswoning.

Met dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt uitvoering gegeven aan de decretale regeling.

## B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

### Artikel 1

De uitvoeringsbepalingen van de oude regeling over het recht van voorkoop zijn vervat in boek 5, deel 6, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (hierna 'BVCW') en beslagen drie artikelen: art. 5.208 t.e.m. 5.210.

- Artikel 5.208 gaat over de bestemming die gegeven moet worden aan de woning of het perceel bestemd voor woningbouw dat is verworven door de uitoefening van het 'oude' recht van voorkoop. Deze bepaling kan worden opgeheven, aangezien de nieuwe decretale regeling de bestemming reeds bepaald (in nieuw ontworpen artikel 5.76, §2).
- Artikel 5.209 bevat de zogenaamde bijzondere gebieden, die de Vlaamse Regering op grond van oud artikel 5.76, §1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 kon vastleggen en waarin vervolgens een recht van voorkoop zou spelen. Aangezien het voortaan de gemeente is die autonoom beslist op welke categorieën van woningen en percelen het recht van voorkoop kan worden uitgeoefend, is ook deze bepaling overbodig geworden.
- Artikel 5.210 regelde tot slot de volgorde waarin woonmaatschappijen het recht van voorkoop konden uitoefenen met betrekking tot een goed dat gelegen is in het werkgebied van meerdere woonmaatschappijen. Hoewel woonmaatschappijen nog tot 1 januari 2028 woningen kunnen bezitten binnen het werkingsgebied van een andere woonmaatschappij, zal er vanaf 1 juli 2023 slechts één woonmaatschappij per gemeente erkend zijn. In gemeenten waar de woonmaatschappij niet erkend is, mag ze ook geen woningen meer verwerven of realiseren. Er hoeft dus geen gelijkaardige regeling meer te worden voorzien.

De vrijgekomen artikelen krijgen vervolgens een nieuwe inhoud.

Het nieuwe artikel 5.76, §1, Vlaamse Codex Wonen van 2021 regelt de afbakening van het recht van voorkoop en voorziet daarbij in een sleutelrol voor de gemeenten. De afbakening moet bij gemeenteraadsbesluit gebeuren. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over de wijze waarop de zones afgebakend worden en de afbakening bekendgemaakt moet worden.

Nieuw artikel 5.76, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen bepaalt al dat de afbakening bij gemeenteraadsbesluit moet gebeuren. Als lokale overheid zal de gemeente daarbij al gebonden zijn door de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de motiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel:

- De inhoudelijke motiveringsplicht houdt in dat de beslissing gedragen moet worden door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. Als het bestuur beschikt over een discretionaire bevoegdheid, dan moet de motivering ook aangeknoopt kunnen worden aan het beleid. De gemeente moet in dat verband onderbouwen dat het recht van voorkoop op een bepaald perceel verband houdt met het gevoerde huisvestingsbeleid, gelet op de bestemming waarin nieuw artikel 5.76, §2, van de Vlaamse Codex Wonen, voorziet. Deze

bepaling stelt dat het perceel of gebouw dat verworven is door de uitoefening van het recht van voorkoop, eventueel na werkzaamheden, moet worden aangewend voor een verruiming of de ondersteuning van het woonaanbod in eigendom of het beheer van woonmaatschappijen.

- Het gelijkheidsbeginsel eist dan weer dat gelijke situaties gelijk behandeld worden. Het "objectiviteitscriterium" bepaalt dat slechts degenen die zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden, op dezelfde wijze dienen behandeld te worden. Ongelijke feitelijke toestanden kunnen op ongelijke wijze behandeld worden. Gelijke situaties kunnen ongelijk behandeld worden en ongelijke situaties gelijk indien hiervoor een pertinent criterium gebruikt wordt, het nagestreefde doel geoorloofd is en de middelen evenredig zijn met het doel. Alzo moeten drie criteria nageleefd worden:
  - o het verbod van willekeur: het onderscheid moet een wettig doel nastreven;
  - o het pertinentiecriterium: het onderscheid moet steunen op adequate criteria, die in een kennelijk en redelijk verband staan met de aard, het doel en de gevolgen van de maatregel;
  - o het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel: de aangewende middelen moeten in een redelijke verhouding tot het nagestreefde doel staan.
- Tot slot zal de gemeente ook het redelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen. Het verbiedt de overheid om kennelijk onredelijk te handelen wanneer zij over enige appreciatieruimte beschikt.

Op basis van die criteria zal het voor een gemeente niet mogelijk zijn het volledige grondgebied aan te duiden als een zone waarin een recht van voorkoop zal gelden. Zowel vanuit de motiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel, als het redelijkheidsbeginsel zal er een toets nodig zijn aan de vereiste bestemming, zijnde het aanwenden van het perceel of het gebouw voor een verruiming of ondersteuning van het woonaanbod van de woonmaatschappijen. Gelet op de opdrachtomschrijving van de woonmaatschappijen en de formulering van art. 5.76, §2 van de Vlaamse Codex Wonen kan dit betrekking hebben op het sociaal en het geconventioneerd woonaanbod. De verruiming of ondersteuning laat daarbij ook een ruimere aanwending toe, in die zin dat ook infrastructuur aanleg of initiatieven voor het optimaliseren van de leefbaarheid, net als ondersteunende dienstverlening, in aanmerking kunnen komen. De toetsing gebeurt daarbij niet alleen territoriaal, maar o.m. ook temporeel. Zo zal bij de afbakening de gemeente moeten beoordelen of bepaalde percelen geschikt zijn om binnen een redelijke termijn bij te dragen aan de vereiste bestemming.

Daarenboven heeft het agentschap Wonen in Vlaanderen bij de afbakening van voorkooprechten door gemeenten een adviserende rol, door hen te begeleiden en te ondersteunen bij de uitwerking van het lokaal woonbeleid, conform artikel 2.3 van de Vlaamse Codex Wonen. Tot slot staan de lokale besturen onder toezicht van de Vlaamse overheid.

Het blijft evenwel aangewezen om te regelen op welke wijze de afbakening precies moet gebeuren. Het ontworpen artikel 5.208 bepaalt daartoe dat de afbakening gebeurt door een opsomming op niveau van elk perceel of partitie van een perceel waarop de gemeente een voorkooprecht instelt, waarbij dat perceel gedefinieerd wordt aan de hand van de kadastrale identificatiegegevens (CAPAKEY).

Het nieuw ontworpen artikel 5.209 BVCW regelt vervolgens de geldingsduur van het voorkooprecht. Het voorkooprecht bedraagt maximaal 15 jaar, maar het is de gemeente toegestaan om een kortere geldingsduur te bepalen. Als de gemeente geen geldigheidsduur bepaalt, geldt in ieder geval de maximale termijn van 15 jaar. De maximale duur garandeert dat de lijst van voorkooprechten minstens elke 15 jaar wordt geactualiseerd. Tegelijk wordt ook de temporele werking verduidelijkt.

## Artikel 2

Artikel 82 van het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen voorziet in een overgangsbepaling voor het nieuwe regime van het recht van voorkoop:

*“Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van kracht vanaf de inwerkingtreding van artikel 60 van dit decreet, kan pas vanaf 1 januari 2025 worden toegepast door gemeenten die in bijzonder gebied liggen.”.*

Deze bepaling voorziet in een uitgestelde inwerkingtreding: de nieuwe regeling treedt pas op 1 januari 2025 in werking voor de gemeenten die over bijzonder gebied beschikken. De oude regeling blijft bijgevolg gelden tot en met 31 december 2024 voor de gemeenten die op 9 juni 2023, nl. het ogenblik van inwerkingtreding van artikel 60 van het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, over bijzonder gebied beschikken conform het huidige artikel 5.209 BVCW. Ook de (oude) uitvoeringsbepalingen moeten dan ook hun gelding in die periode behouden. Er wordt daartoe in een overgangsbepaling voorzien.

Tegelijk wordt ook de temporele werking van de nieuwe regeling verduidelijkt: de vraag zal immers rijzen welk regime van toepassing is op procedures die al op 1 januari 2025 lopende zijn. Volgende momenten zijn daartoe determinerend:

- Bij een verkoop uit de hand: het ogenblik waarop de verkoopovereenkomst wordt gesloten;
- Bij een fysieke openbare verkoop:
  - o de vraag op de laatste zitting bij het einde van de opbieding en voor de toewijzing in het openbaar, conform artikel 14/1, §1, van het voormelde decreet;
  - o de aanbidding van het voorkeepsrecht via het e-voorkeepsloket als er geen laatste zitting volgt op een eerdere zitting, conform artikel 14/1, §2, van het voormelde decreet;
- Bij een gedematerialiseerde openbare verkoop: aanbidding van het aanbod aan het e-voorkeepsloket na het sluiten van de biedingen en voor de toewijzing, conform artikel 14/2, eerste lid, van het voormelde decreet.

Als deze momenten vallen voor 1 januari 2025, blijft het oude regime van toepassing.

### Artikel 3

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat artikel 5.209 BVCW zijn rechtsgrond vindt in (oud) artikel 5.76, §1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Het zijn dus ook enkel de voorkeepsrechten in die bijzondere gebieden, waarvoor een uitgestelde inwerkingtreding is voorzien (zie toelichting artikel 2). De voorkeepsrechten vermeld in (oud) artikel 5.76, §1, eerste lid en tweede lid, 1° en 2°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, bestaan daarentegen niet langer sinds 9 juni 2023, d.i. de inwerkingtreding van het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen. Om rechtsonzekerheid te vermijden verduidelijkt de Vlaamse Regering de temporele werking: het oude regime blijft van toepassing als volgende momenten vallen voor de inwerkingtreding van het nieuwe regime:

- Bij een verkoop uit de hand: het ogenblik waarop de verkoopovereenkomst wordt gesloten;
- Bij een fysieke openbare verkoop:
  - o de vraag op de laatste zitting bij het einde van de opbieding en voor de toewijzing in het openbaar, conform artikel 14/1, §1, van het voormelde decreet;
  - o de aanbidding van het voorkeepsrecht via het e-voorkeepsloket als er geen laatste zitting volgt op een eerdere zitting, conform artikel 14/1, §2, van het voormelde decreet;
- Bij een gedematerialiseerde openbare verkoop: aanbidding van het aanbod aan het e-voorkeepsloket na het sluiten van de biedingen en voor de toewijzing, conform artikel 14/2, eerste lid, van het voormelde decreet.

Als deze momenten vallen voor 9 juni 2023, zijnde de datum waarop het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen in werking is getreden, blijft het oude regime van toepassing.

### Artikel 4

Deze bepaling behoeft geen toelichting.

### **3 BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

De Inspectie van Financiën heeft een gunstig advies verleend op 17 april 2023. De Inspecteur heeft slechts 1 juridisch-technische opmerking bij het voorontwerp van besluit. De Inspecteur geeft er namelijk de voorkeur aan om artikel 5 van het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkeurrechten aan te passen bij decreet in plaats van te werken met een delegatie aan de Vlaamse Regering. Verder stelt de Inspecteur dat de temporele werking goed is uitgewerkt.

Een begrotingsakkoord is niet nodig.

#### **B. ESR-TOETS**

Niet van toepassing.

#### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Voorliggend ontwerp van besluit heeft geen weerslag op het personeelsbestand.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

De lokale besturen zullen voortaan zelf kunnen bepalen op welke categorieën en percelen er een recht van voorkoop zal rusten. Daarmee wordt verder invulling gegeven aan de regierol die de gemeenten hebben in het kader van het lokaal woonbeleid.

### **4 VERDER TRAJECT**

Na de definitieve goedkeuring van dit ontwerp van besluit wordt het gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

## 5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het recht van voorkoop;
- 2° de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

Bijlagen:

1. het goed te keuren ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
2. het advies van de Raad van State.